

## 4. 우리나라 지방자치제도의 발전 과정과 그 특징

安 清 市

(서울대 사회대 교수)

<차례>

- |                               |                               |
|-------------------------------|-------------------------------|
| 가. 地方政治制度의 변천과정<br>과 그 정치적 배경 | 다. 地方政治單位의 조직 및 통치<br>구조상의 특징 |
| 나. 地方自治團體別 人口構成<br>과 財政       | 라. 地方自治團體의 기능과 문제점            |

### 가. 地方政治制度의 변천과정과 그 정치적 배경

한국은 오랫동안 고도로 집권화된 중앙정부의 관료제적 통치를 받아온 역사를 지니고 있다. 비록 왕조통치하(王朝統治下)에서 여러 번의 정치적 혁신과 행정체제의 개혁이 이루어졌지만 중앙정부와 지방정부와의 관계는 그대로 유지되었다. 고도로 중앙집권화된 가부장적 통치전통은 日本의 세력이 이 땅을 잠식하기 시작한 1895년까지 그대로 지속되었다. 그때까지 지방관들은 왕권에 의해 임명되었고, 또 왕에게 절대적 충성을 바쳐야 했다. 대신 왕은 그들에게 권력, 높은 사회적 신분, 경제적 특권의 지위를 부여했다. 백성들은 이들 관리의 권력과 권위에 거의 절대적으로 복종해야 했으며, 백성들이 이들을 통제할 수 있는 여지는 全無하였다해도 과언이 아니었다.

1910년에 공식적으로 시작된 일본의 식민통치는 이러한 전통에 사실상 아무런 변화도 가져다 주지 못했다. 일본인들이 기껏 한 것이라고는 한국인 관료를 일본인 관료로 대체시킨 데 불과했다. 식민통치 이전에는 중앙정부는 그래도 지방고유의 영역을 어느 정도 인정하여 매사에 통제권을 발동하나 대신 지방정부로 하여금 순전히 지역적인 문제에 대해서는 독립적인 관할권을 어느 정도 행사하도록 허용하였다. 이러한 전통때문에 어느 정도 지방마

다 색다른 정치적 특색과 행정적 관습이 발달되었고 상당한 정도의 자결권(自決權)이 허용되었다. 그러나 일본 식민지 행정당국은 이런 것들이 독자적인 정치세력으로 발전하지 못하도록 하기 위하여 애초부터 훨씬 엄격한 중앙집권적 관료제 통치를 시행하였다. 후일 한국인들의 일제통치에 대한 저항 및 자율과 독립을 부르짖는 운동이 고조되자 일본은 일련의 제도적 개혁을 도입하여, 제한된 범위 내에서 한국인들의 참여와 지역공동체의 자치권을 허용하였다. 예컨데 일본은 3·1운동후 참정권문제가 등장하자, 1920년에 자문기관 설치를 골자로 하는 지방제도개편에着手하여 지방행정단위를 통치함에 있어서 의양상 일종의 간접대표제와 비슷한 방식을 도입하였다. 그러나 식민지하의 제도개혁이란 애초부터 민주주의적인 것이 될 수 없었으며, 지역공동체의 자결원칙과는 더구나 거리가 먼 것이었다. 오히려 개혁의 목적은 일차적으로 저항운동의 힘을 서로 분산시켜 흩어 버리고 적집적인 식민통치제도를 보다 정교하고 효율적인 간접통치방식으로 재구성하는 데 있었던 것이다. 또한 이것은 민족독립운동에 대처하는 한편 친일세력을 육성하고 일본의 자본진출 기반을 굳히며, 한반도 통치재원을 확보하는 데도 그 목적이 있었다.<sup>(1)</sup>

제2차 세계대전 이후 한국에서 실시된 미군정(美軍政)은 한국민에게 분권화된 형태의 민주주의와 대의제적 정부기구를 약속했음에도 불구하고 결국 지방정치제도에는 아무 것도 손댈 겨를이 없이 물려나고 말았다. 한편으로는 시간에 쫓기고, 또 한편으로는 한반도점령에 대한 준비부족 때문에 미군정은—후견(後見)과 훈련이 끝날 때까지 “참정조치”라는 이유를 들어—일본의 통치기구를 그대로 답습하였다. 동시에 미국은 점령한국을 통치하는 방식으로서도 과거 일본의 중앙집권적 모델을 그대로 채택하였다. 그리하여 1946년 중반에 들어오면 한반도에 대한 미군정당국의 통치철학은 중앙집권체제로 굳어지게 되었다. 지방정부의 재량권이나 독자적인 입법권은 극도로 위축되었고, 지방정부와 그 하부관청들은 군정당국의 직접적인 통제 하에 놓이게 되었다. 미드(E. Grant Meade)는 한국에 있어서의 민주주의와 지방정치에 관한 미국의 경험을 다음과 같이 잘 요약하였다.<sup>(2)</sup>

(1) 한국인에 대한 참정권과 자치문제를 둘러싼 일본의 속셈과 1920년대 지방제도 개편의 관계에 대해서는, 姜東鎮, 『日帝의 韓國侵略政策史』(한길사, 1980) 第3章 참조.

(2) E. Grant Meade, *American Military Government in Korea* (New York: King's Crown Press of Columbia University, 1951), pp. 81-82.

군정은 첫 1년을 지나면서 민주주의의 가장 확실한 보루인 지방자치를 정부구조에서 완전히 배제시켰다. 미국식 민주주의로 한국민을 교화시키려했던 결의는 이상하게도 왜곡되어 버렸다. 군정이 이것을 완전히 포기했던 것은 물론 아니다. 즉 1946년 10월에는 「過渡立法會議」가 설립되고 보통선거가 계획되었다. 11월에는 도지사, 시장, 여타 지방행정 책임자들의 선출에 보통선거제가 도입되었다. 그럼에도 불구하고 이상한 현상이 일어났다. 왜냐하면 백성이 그들의 관리를 뽑도록 되어 있었지만 관리들은 선거구민에 책임지는 것이 아니라 다만 군정당국에만 책임지는 허수아비 대표에 불과했기 때문이다.

1948년 8월 15일에는 남한 단독정부가 수립되었다. 1949년에는 한국에 최초의 근대적 자치법이 채택되었다. 그러나 전국초기의 정치적 혼란과 이어 1950년에 발발한 6·25동란으로 말미암아 지방의회의 선거는 1952년까지 보류되었다. 1952년 4~5월에 걸쳐 처음으로 보통선거에 의해 각급 지방의회의 의원들이 선출되었고, 이들에게 시·읍·면의 행정책임자를 선출하는 권한이 부여되었다. 동란 중에 실시된 1차 선거는 전시하에 미수복지구로 있던 경기도, 강원도 및 서울특별시 의회의 선거를 유보한 채 실시되었다. 이 선거에서는 17개시의 시의회 의원 378명과 72개 읍의회의 1,115의원, 그리고 선거가 시행된 1,308개 면에서 16,051명의 면의회 의원들이 당선되었다. 도의회의원 선거에서는 306명의 의원들이 선출되었다.<sup>(3)</sup>

1949년에 제정된 지방자치법은 1956년 2월과 7월에 걸쳐 두 번이나 개정되었다. 이 개정으로 인해 지방의회 선거가 최초로 실시된 지 불과 4년 만에 시, 읍, 면장이 지방의회에 의해 간접선출되던 조항이 주민의 직접선거제로 바뀌어 지고 지방자치단체장에 대한 의회의 불신임권도 폐지되었다. 이것은 얼핏보면 보다 민주적인 자치제도로 바뀐 것 같지만 사실은 간선하는 것보다는 직선하는 것이 자유당과 집권자들에게 유리할 것이라는 계산이 크게 작용한 때문이었다. 또 의회의 長에 대한 불신임권을 폐지함으로써 지방자치단체의 행정책임자들은 중앙정부에 책임을 지고 그 지시와 명령에 따르는 등 중앙의 통제가 훨씬 용이해지게 되었다.

1958년 12월에는 제 4 차 지방자치법 개정이 있었다. 4차 개정에서는 시, 읍, 면장을 직선제에서 다시 임명제로 바꾸고 동, 리장도 임명제로 하였다. 1958년 5월 2일의 총선거 결과 대도시에서 야당인 민주당의 진출이 현저해

(3) 중앙선거관리위원회, 「대한민국선거사」, 제 1집(1973), p. 1427, p. 1435 참조.

졌다. 선거를 통하여서는 집권당이 지방자치단체장직들을 장악할 수 있는 승산이 없어지자 직선제를 다시 임명제로 바꾼 정부는 이제 관권으로 지방 행정조직들을 장악할 수 있는 길을 터 놓았던 것이다. 이 개정으로 말미 암아 그나마 있던 주민들의 자치권은 더욱 제한되었고 지방의 행정관서와 관료들은 자유당의 독재와 이승만의 정권연장을 위한 수단으로 전락하였다.

그간에 있었던 지방자치법의 개정을 보면 주민의 권리를 응호하고 그 복리를 증진시키거나, 주민들의 필요나 소망에 따라서 자치법이 개정된 적은 한번도 없었다. 지방정치나 행정제도는 중앙정부와 집권세력의 정치적 편의에 따라서 조종되었으며, 지방정부의 엘리뜨구조는 점차 중앙정부의 통제와 관리에 들게 되어 그 권한과 자율성을 상실해 갔다. 이와 같이 역사상 최초로 실시되었던 지방자치제도는 뿌리를 내리지 못한 채 4·19를 맞아 제 5차 개정을 맞게 되었다.

4·19의거를 치른 후 과도정부는 내각책임제 개헌헌법을 공포하였다. 이 헌법 중 지방자치에 대한 조항도 개정되어 지방자치단체의 장의 선임방법은 법률로써 정하되 적어도 시, 읍, 면의 장은 주민이 직접 선출하도록 규정하여 기초적 자치단체장의 자기선임원칙을 헌법에 보장하였다. 4·19 이후 자유민주주의에 대한 열망이 드높았던 만큼 5차 개정에서는 지방자치원칙이 더욱 강화되었다. 서울특별시장, 도지사, 시·읍·면장과 동리장까지 전 지방자치단체장은 주민이 직접 선출하도록 하였다. 이것은 완전한 지방자치의 실현을 요구한 당시의 사회 분위기를 반영하여 현실보다도 이상에 치우친 개정이기도 하였다.

장면정부의 초기 구상은 시, 읍, 면 등 기초자치단체는 완전자치제로 환원하되 광역자치단체장인 도지사는 국가에서 임명하여 행정능률과 경제개발의 효율성을 도모하고자 하였다. 그러나 자유민주주의를 갈망하는 주민의 열망에 부응해야 했을 뿐 아니라 제 1 공화국에서 민주당은 지방자치단체의 완전 직선을 요구해 왔던 만큼 그 공약을 준수한다는 의미에서도 완전자치제를 도입하지 않을 수 없었다. 1960년 12월에는 개정된 자치법에 의한 3차 지방선거가 실시되어 각급 지방자치단체의 의회 의원과 행정책임자가 선출되었다. 그러나 선거로 구성된 지방정부는 5개월만에 다시 5·16으로 인해 막을 내리고 말았다.

5·16이후 지방의회는 즉각 해체되고 도지사, 서울특별시 및 주요 도시의 시장들은 모두 내각에 의한 임명제로 환원되었다. 기타 자치단체의 장은 모두 도지사등이 임명하도록 하였다. 군사정부는 1961년 9월 지방자치에 대한 임시 조치법을 공포하였다. 이 법에 의해 지방자치단체의 수는 더욱 줄어도, 시, 군은 자치단체로 남되 읍, 면은 상급 자치단체의 지휘감독을 받는 행정부서로 격하되었다. 그리고 지방의회의 권한은 행정책임자가 대행하도록 하였다. 즉 부산과 각도 의회의 기능은 내무부장관으로 이관되었고 시청 및 군청의 의결권은 도지사에게 이관되었다. 서울특별시의회의 권한은 국무총리가 그 권한을 대행하도록 하였다. <표 II-1>은 해방후 한국의 지방자치 관계법이 변천해온 과정을 요약한 것이다. 1972년에 발효된 유신헌법은 지방자치단체의 활동에 대한 주민들의 참여권을 더욱 제한하였다. 유신헌법은 그 부칙에서 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다고 규정함으로써 지방자치문제에 대한 정치적 논의조차 사실상 금지시키고 말았다.

이리하여 1961년 이후 한국의 정치와 지방행정은 관의 주도에 의한 고도의 중앙집권적인 체제로 급속히 옮아갔다. 근대화 사업과 경제개발정책의 효율성이 강조되고 급속한 도시화가 이루어지는 과정에서 지방의 정치와 경제는 국가적 수준에서 이루어 지는 정책결정에 더욱 의존하게 되었다. 관치의존의 타성 때문에 그나마 가지고 있던 지역적 특성과 독자성도 점차 상실되어 갔다. 지방관청의 행정업무는 중앙정부의 명령과 위임사무를 수행하는 일에 치중되었으며 자치권은 극히 제한되었다. 지방자치단체의 각종 엘리프는 중앙에서 임명하는 관료로 채워졌다. 그 결과 지방행정체제는 주민의 요구와 지방의 실정보다는 국가적 요구에 일차적으로 부응하는 기관으로 발전해 갔으며, 지역사회의 발전이나 행정에 대한 주민들의 참여권과 감독권은 더욱 제한되어갔다. 또한 정치와 행정의 중앙집중으로 말미암아 국가의 중심기능과 인구가 서울에 집중되는 결과를 초래하였고, 국토의 발전도 지역간에 균형을 잃어 지역 간의 소득과 발전의 격차가 심화되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 한국의 지방정치제도는 중앙집권적 정치전통 하에서 주민의 편의와 지방의 특성보다는 중앙정부의 통치편의에 따라 좌우되어 왔다. 중앙집권적 전제정치와 일제의 유산을 물려 받은 채 대한민국이 수립되면서 지방자치법이 제정되고 지방의회가 구성된 바 있지만 이는 그

### (표 II-1) 해방후 지방자치법의 개관

후 지방자치라는 미명하에 중앙집권을 추구해 왔던 이승만과 자유당의 권위주의적 권력조종에 의해 통제지향적 지방행정으로 변질되어 갔다. 한국의 지방자치법은 시행 10년 동안 다섯 차례에 걸쳐 개정되었다. 이와 같은 개정은 집권당과 정부의 정치적 의도와 편의주의에 따른 것이었기 때문에 개정될 때마다 역설적으로 자치와는 오히려 거리가 먼 결과를 낳고 말았다.

#### 나. 地方自治團體別 人口構成과 財政

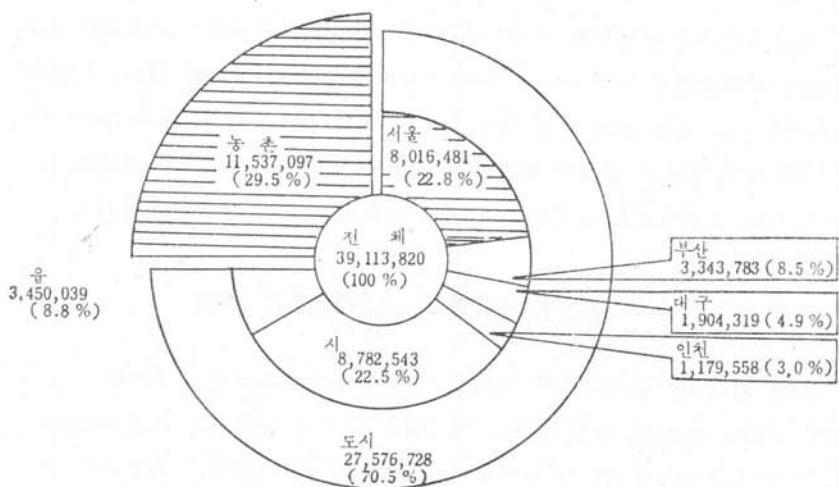
〈그림 Ⅱ-1〉은 한국의 인구구성을 각 지역사회의 형태별로 구분한 것이다. 이에 의하면 1982년 현재 인구의 70.5%가 도시에 거주하고 있다. 지난 20년 동안 도시인구는 2배나 증가했다. 1960년의 도시인구는 총인구의 39%, 1970년에는 50%, 1980년에는 69%였다. 이 숫자는 그동안 근대화로 인한 인구의 도시이동으로 말미암아 한국의 지역사회구조에 얼마나 급격한 변화가 일어나고 있는가를 잘 말해준다. 그 중에서도 대도시, 특히 서울의 인구 집중은 세계에서 유례가 없는 기록을 수립하고 있다.<sup>(4)</sup> 전국인구의 약 23%가 서울에 집중되어 있는데, 서울의 면적은 남한 전국토의 0.63%에 지나지 않는다. 서울인구는 46개 중소도시를 모두 합친 것보다도 크며 190여개에 달하는 읍인구의 2.5배도 넘는다. 4개의 대도시(서울, 부산, 대구, 인천) 인구의 합은 총인구의 40%에 육박한다. 전도시인구의 55%가 이 4개 도시에 집중되어 있다.

군단위 지역사회의 인구는 도시 인구에 비하여 상대적으로 감소추세를 보이고 있다. 예컨데, 농촌인구의 비율은 1979년에는 32.1%이던 것이 1982년에는 29.5%로 감소하였다. 읍의 인구 역시 동기간중 12.2%에서 8.8%로 감소하였다.<sup>(5)</sup>

급격한 도시화 현상으로 인해 한국의 지역사회는 근본적인 구조변화를 겪고 있다. 도시체증 문제는 그러한 변동에 의해 유발된 대표적인 현상이다. 현재 도시지역은 남한의 총면적 중 13.5%를 차지한다. 그러나 이 지역이 총인구의 70% 이상을 수용해야 하는 어려움을 안고 있는 것이다. 도시주민

(4) 서울의 인구증가 추세는 가히 폭발적이다. 총 인구에 대한 서울의 인구비율은 1940년 4.0%, 1953년 4.8%, 1955년 7.0%, 1960년 9.8%, 1965년 15.5%, 1970년 17.6%, 1975년 19.8%, 1980년 22.3%, 1982년 22.8%로 각각 증가했다.

(5) 내무부, 『한국도시연감』, 1980, 1983 참조.



〈그림 II-1〉 지역사회 유형별 인구구성(1982년 현재)

자료: 내무부, 『한국도시연감』, 1983.

들은 그 지역사회의 특성상 높은 교육과 이동성을 지닌 사람들로서 정치의식과 기대수준도 높으며 행정서비스에 대한 요구체계도 보다 다양화되어 있다. 인구이동이 빈번해지고 지역사회구성이 복잡해질수록 민원사항, 복지, 후생 등과 관련된 수요도 증대하기 마련이다. 따라서 지방정치제도와 행정체제도 이와 같은 추세에 부응하여 발전해 나아가야 한다. 그러나 우리나라의 현행 지방자치행정 및 통치구조는 도시와 농촌의 특수성을 무시한 일원적 법규에 묶여있고, 경직된 관료적 체제에 묶여 여러가지 유형의 지역사회들이 각기 당면하는 과제에 따라 융통성있게 대처하기 어려운 여건에 놓여 있다.

경제적 자원배분구조를 보면 우리나라는 도시와 농촌 및 각종 지역사회간에 불균형 현상이 현저하다. 〈표 II-2〉를 보면 도시지역에 사는 주민들일수록 보다 높은 소득을 누린다. 고임금집단(즉 월소득 70만원 이상)은 특히 도시에 집중되어 있다. 〈그림 II-2〉는 각종 지역사회별로 주민들의 연간소득을 비교한 것이다. 이에 의하면 도시 거주자들 중에서도 대도시 거주자들의 소득이 중소도시 거주자들의 소득보다 훨씬 높다. 이에 반해서 농촌지역(군)의 소득수준은 전국평균과 도시민의 평균소득보다 훨씬 낮다.

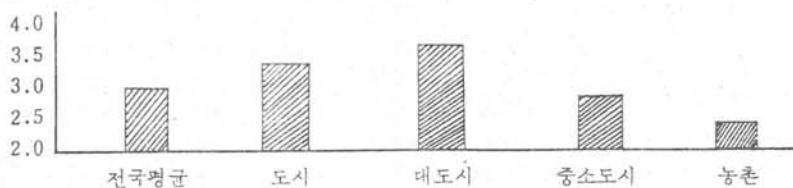
1982회계년도 한국 지방자치단체 총예산의 61%가 서울과 3개의 직할시, 9개의 도에 배분되었다. 나머지 39%는 46개의 시와 군청에 배분되었다. 46

〈표 II-2〉 지역사회 유형별 가계소득의 비교(1980)

지역사회유형 월소득(원)	전국	시*	군
170,000미만	42.9	38.9	47.6
170,000~699,999	54.3	57.2	51.3
700,000이상	2.8	4.2	1.1
총계	100%	100%	100%

\* 시는 특별시(서울), 직할시(부산, 대구, 인천), 그리고 여타 시를 포함.

자료: 경제기획원, 『한국의 사회지표』, 1983, p. 73.



〈그림 II-2〉 지역사회 유형별 연간소득비교(1980년 현재) (단위: 백만원)

자료: 『한국의 사회지표』, 1983, p. 67.

개의 시가 지방행정기구의 총예산의 15.1%를, 139개의 군은 24%를 각각 점유하였다. 군예산의 상대적 비율은 사실상 날이 갈수록 감소하고 있다. 즉 지방행정기구의 총예산 중 군예산 비율은 1975년 28.5%였다. 이것이 1980년에는 25.9%로 떨어지고, 1982년에는 24.0%로 다시 떨어졌다.<sup>(6)</sup>

이상과 같이 일반적으로 대도시는 시나 군에 비해 예산상 더 높은 혜택을 받는다. 또 시는 군보다도 예산사정이 낫다. 그러므로 결론적으로 보면 벤한한 지역사회일수록 재정지원에서 상대적으로 푸대접을 받고 있는 셈이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방자치단체들의 재정능력은 개발도상국의 공통된 현상이기는 하나— 선진국에 비하여 매우 취약한 것으로 알려져 있다. 1950년대를 통하여 국민총생산(GNP)에서 지방재정이 차지하는 비율은 5% 수준에 머물러 있었다.<sup>(7)</sup> 〈표 II-3〉에서 보는 바와 같이 제1차 경제개발 5개년계획이 시작됐던 1962년, 이 비율은 6.8%로 증가했고, 제2차 5개년 계획의 마무리 단계에 접어들었던 60년대 말에서 70년대 초에는 그 규모가 9%로 신장했다. 그러나 1972년부터 지방재정의 신장세는 다시 둔화되는 경향을 보이고 있으며 74년과 76년에는 각각 6.9%와 7.2%까지 내려갔다.<sup>(8)</sup>

(6) 내무부, 『지방재정연감』, 1983, pp. 618-619 참조.

(7) 내무부, 『지방자치백서』(1968), p. 113 (表 18) 참조.

(8) 1972년부터 지방재정 규모가 상대적으로 줄어든 이유는 1972년 8月에 발표된 「경제의 안정과 성장에 관한 대통령 긴급명령」의 일환으로 지방교부세

〈표 II-3〉 中央政府와 地方政府 간의 實質財源配分(歳出統計)

(單位: 10억 원)

	總財政規模		(中央政府)		(地方)		총재정중 地方의 상대적 比重(%)
	金額	對GNP 比率(%)	金額	對GNP 比率(%)	金額	對GNP 比率(%)	
1962	130.2	36.6	106.1	29.8	24.1	6.8	18.5
1963	123.8	24.6	95.7	19.0	28.1	5.6	22.7
1964	146.4	20.4	114.3	15.9	32.1	4.5	21.9
1965	174.8	21.7	133.0	16.5	41.8	5.2	23.9
1966	261.8	25.2	195.4	18.8	66.4	6.4	25.4
1967	325.5	25.4	238.8	18.6	86.7	6.8	26.6
1968	461.3	27.9	327.3	19.8	134.0	8.1	29.1
1969	661.9	30.7	471.4	21.9	190.5	8.8	28.8
1970	695.2	25.4	457.7	16.7	237.5	8.7	34.2
1971	863.8	25.6	559.6	16.6	304.2	9.0	35.2
1972	1,112.2	26.8	767.1	18.5	345.1	8.3	31.0
1973	1,149.5	21.4	755.1	14.0	394.4	7.3	34.3
1974	1,709.7	22.8	1,192.7	15.9	517.0	6.9	30.2
1975	2,482.2	24.6	1,741.7	17.3	740.5	7.3	29.8
1976	3,363.9	24.2	2,364.6	17.0	999.3	7.2	29.7
1977	4,424.0	24.4	3,041.5	16.8	1,382.5	7.6	31.3
1978	5,798.2	23.9	3,882.7	16.0	1,915.5	7.9	33.0
1979	7,929.2	25.4	5,179.8	16.6	2,749.4	8.8	34.7

자료: 차병권, “고도성장기의 지방재정동향: 1960~70년대의 지방재정을 중심으로” 서울대학교 경제연구소, 『經濟論集』 XXIII권 2호(1984. 6), p. 178.

1977년부터 지방재정규모는 다시 늘어나고 있지만 아직까지 GNP의 9% 수준에도 못 미치고 있다. 서구 민주주의 제국(諸國)들의 지방정부예산이 그 나라 GNP의 평균 15%를 넘고 있는 것에 비하면 이 수준은 매우 낮다.

중앙과 지방 간의 재원배분을 보면 총재정 중에서 지방재정이 절하는 비중은 1962년 18.5%에서 1971년에는 35.2%를 기록하여 1~2차 5개년계획기간 중 지방자치단체의 사용자원은 상대적으로 크게 늘어났던 것으로 나타나 있다. 그러나 1972년부터 중앙과 지방의 재정은 다같이 긴축재정의 영향을 받아 그 규모가 축소되었으며 이 과정에서 특히 지방재정의 상대적인 규모감축이 불가피하게 되었다. 특히 72년 8.3조치에 따른 지방재정교부금 법정교

및 지방교육재정교부금의 법정 교부율제가 그 효력을 정지 당해 지방재원이 줄어 들었으며, 1973년 석유파동 후 긴축재정이 실시된 데 연유된 것이라고 한다. 차병권, “고도성장기의 지방재정동향: 1960~70년대의 지방재정을 중심으로”, 서울대학교 경제연구소, 『經濟論集』 XXIII권 2호(1984. 6), p. 155 참조.

부울의 기능정지 등으로 인해 재원의 중앙집중화 경향이 심화되었다. 이 때문에 60년대에 지방분산화추세를 보이던 재정은 다시 70년대에 중앙집중화 경향으로 돌아서게 되었다.

그런데 60년대에 지방재정이 어느 정도 팽창했던 이유는 지방재정상태가 호전되었다거나 국세와 지방세 간의 세원재분배 때문이기도 했지만 무엇보다 경제발전을 위해 지방의 자본형성적 활동—사회간접자본과 산업경제 등—에 집중투자되었고 또 이를 위해 중앙정부가 지방자치단체에 대한 지원금을 대폭 늘렸던 데에 연유했다. 이 때문에 지방재정 규모가 60년대에 상대적으로 늘어났던 추세에도 불구하고 지방의 재정자립능력은 신장되지 못했으며, 중앙과 지방과의 관계에는 오히려 분권화보다 중앙집중화 현상이 가중되었다. 1962년에 중앙정부에서 지방자치단체로 이전해준 재원규모는 GNP로 환산해서 3.9%였다. 그러나 이 비율은 1969년에는 5%로 증가되었다. 이것은 지방재정의 확대에도 불구하고 중앙에 대한 지방의 의존도는 그만큼 심화되어 왔다는 것을 말해 주고 있다.

또 최근까지 우리나라 지방행정기구의 예산은 중앙정부예산의 30% 내외인 것으로 나타나 있다. 이를 서방선진국들의 경우와 비교해 보면 우리나라의 지방재정이 아직까지 취약하다는 것을 짐작할 수 있다. 예컨대 정부예산對 지방자치단체의 예산비율은 1979년 경우 미국은 42%, 스웨덴은 71%, 카나다는 49%, 스위스는 48%로 나타났다. 선진국 중에는 서독만이 32%로 우리나라와 비슷한 비율을 보이고 있다.<sup>(9)</sup>

1978~79년에 이르러 우리나라의 지방재정 규모는 다시 늘어나는 추세를 보이고 있다. 이와 같이 지방재정규모가 증대된다는 것은 지방자치단체가 어느정도 재정적으로 전전화되고 성장해 간다는 추세를 반영한다. 그러나 이러한 양적 변화에도 불구하고 아직까지 우리나라 지방정부의 재정구조는 매우 취약하며 특히 중앙정부의 보조금에 대한 의존도가 매우 높다. <표 II-4>은 우리나라 지방행정기구들이 외부의 재원에 얼마나 의존하고 있는가를 보여 주고 있다. 전국적으로 보면 지방자치단체 총수입의 42%는 중앙정부에 의해 제공되는 보조금이나 지방교부세의 형태 등 외부 재원으로 충당되고 있다. 대도시의 경우는 외부 재원에 대한 의존도가 덜 하나, 도청과 군청의 경우는 세입의 반 이상을 외부 재원에 의존하고 있다.

(9) 『지방재정연감』, (1983), pp. 1234~1236 참조.

〈표 II-4〉 지방자치단체의 유형별 세입원(1982)

지역사회유형 세입원	전국총계	서울	직할시	도	시	군
자체수입	57.7	96.0	88.8	44.7	58.0	33.1
외부수입	42.3	4.0	11.2	55.3	40.0	66.9

\* (1) 세출결산액을 기준으로 함.

(2) 자체수입은 지방세 수입과 세외수입을 포함한다. 외부수입은 지방교부세와 보조금을 합친 것.

자료 : 내무부, 『지방재정연감』(1983), pp. 613-616.

〈표 II-5〉 지방행정 예산의 자립도

유형 년도	전국총계	서울	직할시	도	시	군
1978	58.2	96.2	91.1	42.9	64.7	33.2
1979	55.1	94.7	86.7	42.5	64.4	31.2
1980	54.3	93.9	85.4	42.3	67.4	32.8
1981	55.5	95.2	92.3	42.2	62.4	30.8
1982	57.8	96.0	88.8	42.8	59.1	33.1

\* 자립도는 연간 지출액 중 해당지역의 세입으로 충당한 비율이다.

\* 1978~80년간의 직할시는 부산만 포함되며, 1981년부터는 대구, 인천이 추가되었다.

자료 : 『지방재정연감』(1983), pp. 1226-1233.

지방자치단체가 외부의 간섭과 통제를 얼마나 받고 있는가를 측정하는 지표로 재정자립도가 자주 사용된다. 〈표 II-5〉는 최근 몇 년간 우리나라 지방자치단체들의 재정자립도를 보여준다. 이에 의하면 한국의 지방자치단체는 일반적으로 모두 재정적으로 취약하다. 다만 대도시의 경우는 재정자립도가 대체로 90% 이상의 수준에 육박한다. 그러나 도청과 군청은 재정상태가 매우 취약하여 외부의 재원에 크게 의존하고 있다. 중소도시도 평균 약 35~40%의 재원을 중앙에 의존하고 있다. 더구나 지난 5~6년 동안 각급 자치단체의 재정자립도는 나아지고 있는 것 같지 않으며 중소도시는 오히려 나빠지고 있는 추세를 보이고 있다. 재정의존도는 지방자치단체의 유형에 따른 차이를 보인다. 그러나 유형별로 자립도를 비교해 보면 도시지역에 비해 농촌지역으로 갈수록 재정적 어려움이 훨씬 심하다는 것을 알 수 있다.

지방자치단체가 주민의 요구에 부응하여 지방복지사업을 추진할 수 있는 능력은 자기자금(自己資金) 즉 자치재정능력에 크게 달려있다. 이 때문에 재정능력은 곧 지방자치의 실질적 기반이 되는 것이다. 그러나 우리나라 지

방자치단체의 재정능력은 아직까지 영세하고 국고에 대한 의존도가 매우 높다. 이것은 국가경제의 전반적 후진성과 지방세제도의 불합리성 등에도 기인하지만 무엇보다 국가중심주의적 경제개발정책에 기인하는 바가 크다.

#### 다. 地方自治單位의 조직 및 통제구조상의 특징

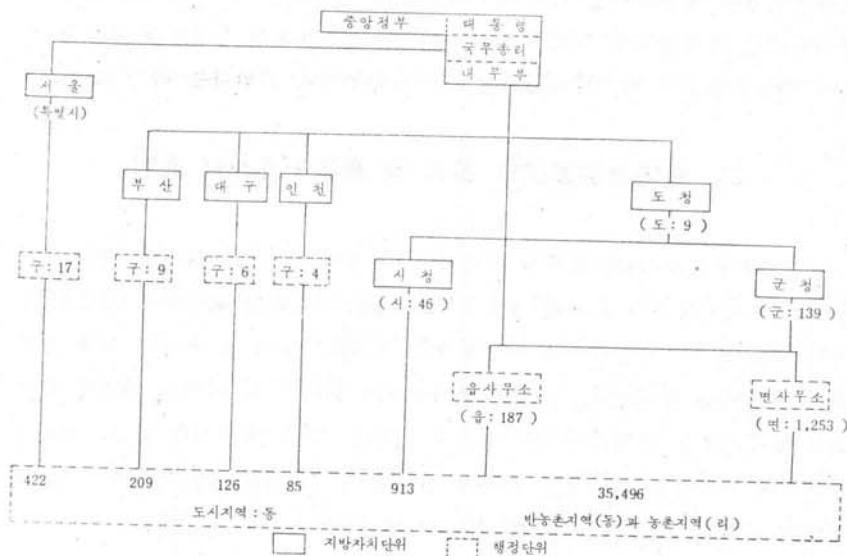
단일정부구조를 가진 한국의 지방정부는 법이론상 중앙정부당국에 의해 설치되며 중앙정부가 위임한 정책과 프로그램의 집행을 담당하는 기구로 구성되어 있다.<sup>(10)</sup> 중앙정부는 지방정부의 제(諸)기능과 그 운영에 대해 광범위한 통제권을 행사한다. 1960년 군사정부가 들어서고 이어서 급격한 근대화가 이루어지는 과정에서 중앙정부의 권한은 더욱 확대되는 한편, 지방자치단체의 독자성과 자율성은 더욱 제한되었다. 그 결과 중앙정부와 지방정치단위 간에는 고도로 一元化된 통제와 명령체계가 수립되었다.

〈그림 Ⅱ-4〉은 한국의 각종 지방정치단위 간의 서열관계를 도식화 해 본 것이다.

서울은 행정분류상 「특별시」로서 법적으로 국무총리의 관할 하에 속한다. 서울시장은 국무위원급에 해당하며 필요시에 국무회의에도 참석할 수 있다. 다른 모든 지방정부는 원칙적으로 내무부의 관할권 하에 속하다. 내무부는 정부 내에서 가장 강력한 부서 중의 하나이며 국방부에 이어 예하의 인원수의 규모에서도 2위를 차지한다.

물론 각 부처의 소관과 기능에 관련된 임무에 관해서는 내무부 외의 해당부처에서도 지방정부를 지시, 감독할 수 있다. 예를 들면 상공부는 산업지도와 상업활동에 관한 행정에 관련된 문제에 관해서 지방정부를 지시, 감독하는 권능을 갖는다. 또 농수산부의 소관사항에 대해서는 농수산부가 지방정부에 지시할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지방정부에 대한 내무부의 권한과 영향력은 여타 부처와 기관에 비해 압도적으로 강하다. 내무부는 지방행정기구의 조직과 기능을 직접 감독하는 중앙통제기구로서, 그 산하에 있는

(10) 연방제를 택하고 있는 美國같은 나라의 지방정부는 중앙정부와 독립되어 존재하며, 그 權限도 독자적인立法에 의해 발생한다. 그러나 단일 정부체제 하의 모든 지방정부는 法理上 모두 중앙정부에 의하여 창설되며 그 權限의 원천은 중앙정부가 위임한 바에 근거하고 있다. Duane Lockard, *The Politics of State and Local Government* (New York: Macmillan Publishing Co., Inc., 1983, third edition), p. 1.



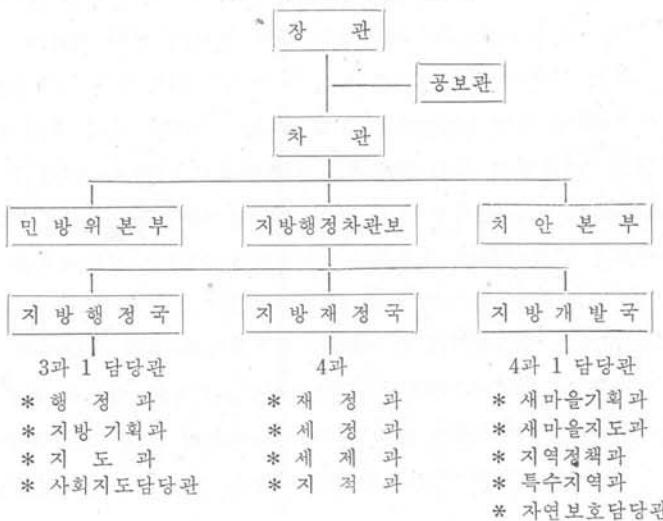
〈그림 II-3〉 한국 지방행정기구의 위치구조(1983년 현재)

여러 기구들은 전국 각지에서 정부를 대신하여 거의 독점적인 권능을 수행하며 막강한 영향력을 행사한다. 또 각종 지방자치단체의 장과 주요 관직은 거의 대부분 내무부 출신 관리들로써 충원되고 있다.

내무부는 지방행정 담당차관보의 감독하에 있는 3개의 국(局)을 통해 지방 정부의 활동을 통제 관리한다. 〈그림 II-4참조〉 그 중 지방행정국은 지방정부의 인사·행정·기획 및 지도활동 등을 담당하는 3개의 과(課) 및 1개의 담당관실을 두고 있다. 지방재정국에는 지역사회의 재정문제·조세행정·공기업·토지등록 등을 관리하는 4개의 과가 있다. 지역개발과 도시행정 등을 담당하는 지방개발국에는 4개의 과와 자연보호 담당관실이 설치되어 있다. 국립경찰과 민방위체제도 내무부의 산하에 있다. 도지사·시장·군수와 여타 중요 직책의 지방공무원을 임명하는 권한도 내무부 소관이다. 내무부는 각급 지방자치단체의 예산을 심의하고, 회계 및 감사권을 가지며, 정세 및 사업지출활동은 물론 지방정부의 차입(借入), 중앙정부의 증여, 보조금 수교 등 세세한 부분까지도 관여하고 결정한다.

지방정부의 고위직 공무원을 충원하고 전보하는 권한을 통해 중앙정부와 내무부는 지역사회의 정치활동과 행정업무를 그 통제하에 둘 수 있는 막강한 힘을 행사한다. 예를 들면 —1981년 당시— 정무직 지방공무원 전원 및

〈그림 II-4〉 내무부 조직편제



4급 이상에 해당하는 지방자치단체 공무원의 57%가 국가공무원으로 분류되어 있다. 반면 지방공무원으로 분류된 사람들은 대부분 별정직 아니면 기능직과 전문직, 고용원들이다.<sup>(11)</sup> 사실만 보아도 중앙집권화의 정도를 어느 정도 알 수 있게 해준다. 게다가 정부시책을 충실히 수행하고 행정의 효율성을 기하기 위해 내무부는 지방행정조직의 요직에 보통 중앙정부의 활동과 임무에 오랫동안 익숙한 경험있는 공무원들로 보한다.

서울시장은 대통령이 직접 임명한다. 1962년에 공포된 특별조치법에 의해 서 종래 내무부가 가지고 있던 서울시에 대한 통제권은 국무총리실로 이관되었다. 이 법에 의해서 서울시는 내무부의 감독에서 벗어나 국가의 수도로서 다른 지방관청들이 누릴 수 없는 여러가지 특권을 부여받았다.<sup>(12)</sup> 예를 들면 시장은 내무부의 일반적 감독으로부터 독립하여 내무부장관에 직접 보고하지 않아도 되게 되었다. 시(市)의 법적지위도 도(道) 수준 보다 높아졌고 시청의 중요 직책의 직급도 상향조정되었다. 서울시장의 독립적 인사권이 확보되고 시에 산은 형식상 감독기관인 국무총리실의 심의를 받게 되었다.<sup>(13)</sup>

내무부 산하에는 3개의 직할시와 9개의 도청이 있다. 직할시와 도는 기본

(11) 朴基永, “한국의 지방자치：적정모형과 시행정책”, 한국정치학회, 『제 5회 학술대회 논문집』, (1983), p. 384 참조.

(12) 崔昌浩, 『韓國地方行政의 再認識』(三英社, 1983), pp. 350-358 참조.

(13) 총리실 제 3조정관실이 서울시 예산을 사전 심의하게 되어 있다. 그러나 제

자치단위로서 비슷한 법적 지위를 누리고 있다. 그러나 이들 지방자치단체들은 그 규모·인구·도시화·재정능력 등의 면에서 아주 차이가 많다. 직할시는 밀집된 인구와 재정자립도가 높은 대도시 사회이다. 도청은 시청과 군청을 그 예하에 지방자치단체로 두고 있다. 군청은 다시 읍과 면의 행정을 총괄한다. 시청과 군청은 현행법상 자치단체로 규정된 최하급 통치단위이다. 직할시 이상의 도시에 있는 구와 읍, 면사무소는 상급관청의 업무를 대신 수행하는 행정단위에 불과하다. 읍·면은 1961년 지방자치에 관한 특별조치법에 의해서 지방자치단체로서의 지위를 상실하였다. 따라서 구청장, 읍장, 면장은 자치단체장이 아니라 상급관청에 의해 임명되어 상부에서 위임된 사무를 그 지시에 따라 집행할 뿐이다. 도청의 지사와 부지사, 그리고 직할시의 시장·부시장은 모두 내무부와 도청의 직업 공무원들 중에서 임명된다. 도청과 시청의 국장·과장급 이상은 전부 국가공무원들로 보하고 있다.

부산은 1962년부터 직할시가 되었으며 대구와 인천은 1981년에 직할시로 승격되었다. 직할시의 행정은 도청의 관할 하에 속하지 않고 직접 내무부가 관할한다. 직할시장은 도지사와 동일급이다. 직할시 행정에 대한 도청의 통제권을 배제시킴으로써 중앙정부는 대도시행정에 대해 보다 효율적인 관리권을 행사할 수 있게 되었다. 중앙정부는 도청을 거치지 않고 직접 직할시청을 지휘·감독한다.

서울, 부산, 대구, 인천 등 대도시 행정은 구(區)단위로 분할되어 있다. 이들 각 구에는 구청이 설치되어 시청당국의 행정적 보조역할을 수행한다. 구는 다시 동(洞)으로 분할되고 이 동사무소를 통하여 상급관청의 행정업무가 실행되도록 하고 있다.

도청은 내무부와 직할시 이하의 각급 지방행정기관의 매개구실을 하고 있다. 군과 시는 도청의 관할권하에 있으며 지방자치단체로서 동등한 법적 지위를 향유하고 있다. 시는 인구가 5만 이상이고 외형상 그 성격이 도시적 특징을 띠 경우에 법에 의하여 그 지위가 부여된다. 일단 시가 되면 행정적으로 군에서 독립하여 시청을 갖게 되며, 시청은 도청의 관할 하에 들게 된

---

3 조경관실은 몇 명의 직원밖에 가지고 있지 않으며 예산 전문가로 구성되는 것도 아니다. 따라서 국무총리실이 서울시 행정에 대한 실질적 심의와 감독을 하는 것은 불가능하다는 것이 문제점으로 자주 지적되고 있다. 「조선일보」 1981년 2월 12일 및 최창호, 전개서, pp. 354-356 참조.

다. 현재 인구가 50만에서 거의 1백만에 육박하는 한국의 시는 46개가 있다. 시청의 행정조직과 그 운용은 인구의 크기와 도시의 행정상 중요도에 따라 조금씩 다르다.

5·16 군사혁명 이전까지 군(郡)은 주로 선거구역과 도청 산하의 행정기관으로 기능했으며 지방자치단체로서의 기능은 읍·면이 주로 담당하였다. 그러나 1961년 지방자치에 관한 특별조치법에 의해 군청은 시에 벼금가는 자치단체로서 법적 지위를 갖게 되었다. 또 1961년의 특별조치법에 따라서 몇몇 산재해 있는 중앙정부의 지방행정사무소는 모두 군청에 통합되었다. 그 이후 군은 지방행정의 위계구조상 주요한 통치단위로 발전해 왔다. 군의 예하에 있는 읍(邑)과 면은 지방정부의 최하 행정단위들이다. 읍은 인구 20,000 이상을 가지고 반(半)도시적 성격을 띤다. 반면 면(面)은 읍보다 적은 인구에다 기본적으로 농촌사회적 성격을 띤다. 1961년 이전에는 읍·면의 지도자들도 선거에 의해 선출되었다. 그러나 1961년 이후부터 읍·면은 상급관청의 말단 행정단위로 편제되었다. 읍·면 산하에는 동(洞)과 리(里)가 유사 행정단위로서 설치되어 있다. 동은 통상 도시에 붙는 이름이며, 리는 농촌의 부락으로 구성되어 있다.

통치구조와 조직상의 특징을 통해서 본 한국의 지방정치는 관치적·중앙집권적 성격을 강하게 띠고 있다. 중앙정부는 지방자치단체에 대하여 강력한 통제와 감독권을 행사하고 있으며, 지방의회의 기능이 정지된 1961년 이후 집행권이 더욱 강화되어 관료주의화하였다. 정책결정과정과 지역사회의 엘리트 충원방식에서도 주민의 참여와 지역사회에 대한봉사보다는 중앙정부와의 관계에 중점을 두는 행정체제가 강조되어 왔다. 서구의 발전된 지방정치제도를 보면 대개 각 지방마다 특이한 자치법과 자치제도를 가지고 있다. 그러나 우리나라의 지방정치단위는 모두 하나의 자치법에 의해 일괄적으로 규제되고 있다. 이것은 제도의 통일성과 행정의 효율성을 기하는데는 도움이 되지만 각 지방의 특수성을 무시한 채 중앙통제를 보다 편리하게 할 우려가 있다. 예를 들면 도시와 농촌은 같은 유형의 사회가 아님에도 불구하고 단일한 법과 행정체계에 묶여 있는 것이다.

각급 지방자치단체의 상위적에는 모두 중앙정부 및 내무부가 임명하는 국가공무원들로 충원되어 있다. 이들은 중앙정부에서 파견되어 국가권력을 대표하여 중앙에만 책임을 지기 때문에 지방의 발전과 행정의 민주화에는 큰

도움이 되지 못하고 있다. 또 지방자치에 관한 입법권을 중앙정부와 그 대리인에게 줌으로써 우리나라의 지방행정은 중앙통제의 길을 원천적으로 열어놓고 있다. 지방자치단체의 입법권을 중앙정부가 행사한다는 것은 지방의 정치와 행정이 각 지방의 특수사정을 감안하여 이루어지기보다는 전국적으로 획일적인 행정기준이 강조되어 타율적 방식으로 흐르기 쉽다는 것을 말한다. 이와 같이 획일적인 행정기구와 통제방식, 하향식 충원제도 및 정책결정 등으로 말미암아 지방단위의 정치 및 행정구조는 민주성과 책임성보다 효율성과 능률성만 따지는 경직한 체계로 변모해 왔다. 60년대 이후 경제성장과 근대화를 구가한 정치는 동시에 지방정치를 국유화하는 과정이기도 했던 것이다. 그 결과 한국의 지방정치는 그 조직 및 통치구조상으로 보아 행정국가적인 특성을 강하게 지니게 되었다.

## 라. 地方自治團體의 기능과 문제점

지방행정의 기능은 두 가지 타입으로 구분된다. 하나는 지역사회의 고유업무인데 이는 지역주민의 이익과 복지를 위해 지방자치단체가 자기의 책임과 부담 하에 수행하는 기능이다. 다른 하나의 기능은 중앙정부와 상급 지방자치단체가 하급 지방자치단체에 위임한 기능과 활동이다. 이는 지방자치단체가 국가 또는 상급단체의 위임을 받아 그 기능을 대행하는 역할이다. 여러 연구에 의하면 우리나라의 지방자치기구의 업무활동의 50% 이상은 국가 또는 상급기관의 위임사무에 속하는 기능들이다.

1965년 행정개혁조사위원회의 위촉을 받아 한국행정문제연구소가 연구한 바에 의하면 도청업무의 68%, 시청업무의 62%, 군청업무의 70%가 각각 단체위임 또는 기관위임사무에 해당하는 것들이었다. 순전히 지역문제 또는 지방자치에 관련된 고유사무는 도청의 경우 32%, 시청의 경우 36%, 군청의 경우 30%에 불과하였다.<sup>(14)</sup> 3개의 표본 지역사회에 대한 다른 연구는 고유업무의 비중이 경기도청의 경우 32.1%, 대구시청의 경우 43.7%, 평택군청의 경우 32%로 나타났다.<sup>(15)</sup>

(14) 조사결과에 의하면 총업무량은 도청이 1,255건, 시청이 1,057건, 그리고 군청의 경우 935건이었다. 한국행정문제연구소, 『지방행정 : 부속자료』(1965. 12), pp. 206-207 참조.

(15) 『지방자치백서』(1968), pp. 165~166.

〈표 II-6〉 지방행정활동의 기능적 분류

경상남도	고유업무의 비율	전라북도	고유업무의 비율
경남도청 (898)	47.7%	전북도청 (828)	50.4%
울산시청 (388)	55.2%	전주시청 (368)	54.1%
울주군청 (754)	29.3%	완주군청 (252)	46.4%
웅천면사무소 (147)	29.3%	노천면사무소 (65)	16.9%

( ) : 수행된 총업무수

자료 : 서울대학교 행정대학원, 『지방행정 발전 방향연구 : 국가사무와 고유사무의 배분을 중심으로』 (1982. 2), p. 45.

〈표 II-6〉은 최근에 9개 도(道) 중 2개 도의 지방자치단체 업무를 분석한 결과이다. 이 표는 65년에 비해 고유업무의 상대적 비중이 약간 증가하였음을 보여준다. 특히 시의 자치업무는 현저하게 증가했다. 그러나 아직까지 우리나라의 지방자치단체는 대체로 상급관청의 위임업무를 대행하는 행정관리자로서 기능하고 있다. 도의 경우는 그 기능의 50%가 그리고 군은 적어도 54% 가량의 업무가 국가 또는 상급기관에 의해 위임된 것으로 분류되고 있다. 지방자치의 기초단위로 규정되는 군청은 특히 상급행정관청의 수많은 지시와 위임사항 때문에 부담이 가중되고 있는 것으로 보인다.

이상에서 우리는 우리나라 각급 지방행정단체는 기능적 독자성에서도 극히 제한되어 있다는 사실을 알았다. 우리나라의 행정권과 관련기능은 중앙 정부에 집중되어 있다. 중앙정부는 그 기능을 지방자치단체에 이관하거나 권한을 분산하는 등 분권화의 노력에 있어서도 매우 인색하다.

지방자치단체의 기능을 자기 그 업무의 종류별로 나누어 고찰해 보자. 한국의 각급 지방자치단체의 기능은 대략 다음과 같은 범주로 구분된다.

## 일반행정

인사, 조직 관리

재정 관리

문공사업

## 사회복지

사회복지 사업

노동대책

부녀·아동·청소년 사업

보건·의무관리·가족계획

청소·위생 사업

(분뇨, 하수, 진개수거 등)

## 산업경제

식량증산, 농촌개발, 농지개량

상공업진흥

축산, 잡업, 수산, 임업

운수, 관광

## 공익사업

세마을사업

공단조성

치수

〈표 II-7〉 업무유형별 지방자치단체 고유사무의 비중(1965년 현재)

사무	지방자치단체		도	시	군
	반 행정	행정			
일반 행정	60.6(500)		55.2(417)		51.4(384)
공익사업 행정	62.1(103)		69.1(152)		57.5(80)
사회복지 행정	13.5(193)		11.9(353)		8.5(357)
산업경제 행정	3.1(459)		9.6(135)		8.7(117)
업무총전수 중 지방자치단체 고유사무의 백분비	32.4		36.4		30.3
수행된 업무의 총 건수	1,255		1,057		935

( ) : 각 범주에 속하는 업무의 건수임.

자료:『지방행정:부속자료』, pp. 206~217에서 발췌

교량

주택·상수도

도로

교통

도시계획·도시토목

토지개발

〈표 II-7〉은 각급 지방자치단체의 기능별 행정업무 중 고유업무가 차지하는 비중을 나타내 주고 있다. 예를 들면 도청의 일반행정의 60.6%와 공익사업 활동의 62.1%가 고유사무의 범주에 속한다. 그러나 지역 경제발전과 주민의 보건 및 사회복지에 관한 기능은 대부분 중앙정부의 위임과 지시에 따라서 수행되고 있다. 특히 지역경제 및 산업발전에 관련된 사무 중 고유사무의 비중은 평균 10%에도 훨씬 못 미쳐 대부분이 위임사무로 구성되어 있다. 이것은 중앙정부가 산업화와 경제개발을 위한 행정업무를 거의 전적으로 통제하고 있으며 지역개발문제에 대하여 지방의 재량권이 그만큼 약하다는 사실을 시사해 주고 있다.

예산지출활동을 중심으로 보면 각급 지방자치단체의 기능은 〈표 II-8〉과 같

〈표 II-8〉 지방자치단체 일반회계의 기능별 결산개요(1982년 결산액 기준)

(단위: %)

	전국	서울	직할시	도	시	군
일반행정비	31.2	11.6	17.5	14.5	28.1	40.5
사회복지비	13.8	12.7	11.5	13.4	10.7	10.4
산업경제비	13.2	1.7	2.6	19.2	4.1	17.4
공익사업비	28.9	56.1	60.2	38.1	51.5	30.0
기타	13.9	17.9	8.2	14.8	5.6	1.7
계	100	100	100	100	100	100

\*기타는 민방위 운영 및 전출금, 지방채 등 지원체비로 구성되어 있음.

자료:『지방재정연감』1983, p. 653, 772, 856, 1026에서 발췌.

이 분포되어 있다. 이를 보면 각급 지방행정기관의 예산은 공공사업에 최우선적으로 할당되어 있다. 그 중에서도 시이상의 도시지역은 재원의 반 이상을 공익사업에 투자하고 있다. 또한 도시지역은 도와 군에 비해서 상대적으로 더 많은 예산을 사회복지사업에 투자하는 것으로 나타났다. 반면에 도와군의 경우는 공익사업비와 사회복지비 지출비중이 도시보다 상대적으로 적은 대신 산업경제사업에 대한 지출이 보다 많다. 그러나 이 경우 산업경제비는 대부분 농업부문에 투자되고 있다. 즉 산업경제비에 충당되는 도 예산 19.2% 중 11.5% 및 군예산 17.4% 중 12.5%는 농업부문에 쓰여지고 있다.<sup>(16)</sup>

교육비는 행정기구와는 독립된 문교부 관할의 교육청에 의해 관리되기 때문에 지방자치단체의 예산과는 다른 기관에서 취급한다.

<표 II-7>과 <표 II-8>은 비슷한 결과를 보여 준다. 즉 지방자치단체가 하는 일의 대부분은 공공사업과 일반행정업무에 집중되어 있다. 반면에 지방자치단체정부들이 주민들의 복지 및 보건행정과 지역경제발전계획을 위해 벌이는 사업은 상대적으로 적어지거나 대부분 중앙정부에 의해 하향식으로 통제되고 있다. 여기에 교육문제와 경찰 및 치안업무까지 중앙에 의해 독점되고 있어 한국의 지방정치는 철저히 국유화된 양상을 보이고 있다. 선진국의 교육, 복지, 경제개발계획 등은 대부분 지역단위로 자치화되고 있어 우리나라의 경우와는 매우 대조적이다.

1962년 이후 지방세출의 기능별 투자비중을 보면 일반행정과 공공사업비의 비중은 계속 높아져 왔다. 반면에 <표 II-9>에서 보는 바와 같이 62년까지만 해도 지방세출 중 그 비중이 가장 높았던 사회복지비(교육, 문화비 포함)의 비중은 점점 떨어져 갔다. 일반행정비도 최근에는 늘어나는 경향을 보이고 있다. 산업경제비는 60년대 한동안 올라가는 추세를 보이다가 70년대 후반부터는 다시 떨어지기 시작했다. 사회복지비의 대중은 교육투자로 이루어져 있다. 사회사업, 보건, 청소, 위생 등 순수한 복지비의 지출비중은 1977년 4차 5개년계획 이전까지만 해도 지방세출에서 5~6% 수준 밖에 미치지 못했다. 교육과 복지는 건축이나 경비절약의 필요가 생길 때 가장 먼저 희생되기 쉬운 부분이다. 이것만 보아도 그나마 제한된 우리나라의 지방재정이 경제개발을 우선하는 국가정책에 얼마나 종속되어 왔으며, 그 결과 주민의 삶

(16) 『지방재정연감』 1983, p. 856, 1026 참조.

〈표 II-9〉 地方歲出決算機能別分類<sup>1)</sup>(歲出 計) (單位 : %)

	1962	1967	1972	1973	1977	1979
一般行政	15.4	15.0	14.1	14.3	17.7	15.2
公益事業	18.0	25.7	30.9	27.5	31.3	32.1
産業經濟	7.7	13.1	10.6	12.6	7.3	9.3
社會福利 (教育文化)	54.2 49.4	45.9 38.8	42.4 36.4	40.1 33.9	42.6 36.1	39.7 31.6
民防衛	—	—	—	—	0.9	1.0
支援諸費	4.8	0.3	2.1	5.6	0.2	2.7
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 内務部, 『지방자치 단체결산개요』, 『지방재정년감』 각년도.

차병권, 전계논문, p. 165에서 재인용.

\* 教育費特別會計歲出은 全額을 社會福利費에 合算.

의 질을 개선하는 투자에 인색할 수 밖에 없었던 사정을 어느정도 짐작할 수 있다.

지역사회가 특색있고 균형적인 발전을 이루하려면 무엇보다 지역주민들에게 책임질 수 있는 정치의 활성화와 행정의 자치화가 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 지역별로 필요하고 적절한 재원을 염출할 수 있는 능력도 뒷받침되어야 한다. 그러나 앞에서 살펴본 여러가지 자료에 비추어 볼 때 한국의 지역사회가 이와 같은 조건을 이루어 가려면 아직도 요원한 것으로 보인다.